

**ALLEGATO A**

**QUADRO STRATEGICO PER IL QUADRIENNIO 2015-2018**

15 Gennaio 2015

## ***INDICE***

### **INTRODUZIONE**

#### **1. LINEE STRATEGICHE DELLA REGOLAZIONE NEI SETTORI DELL'ENERGIA ELETTRICA E DEL GAS E RELATIVI OBIETTIVI STRATEGICI**

- 1.1 Verso mercati elettrici all'ingrosso più sicuri, efficienti e integrati
- 1.2 Aumento della liquidità e della flessibilità del mercato del gas in una prospettiva europea
- 1.3 Responsabilizzazione degli operatori di rete per uno sviluppo selettivo delle infrastrutture nazionali e locali
- 1.4 Più concorrenza nei mercati *retail*, anche grazie a una domanda più consapevole e attiva

#### **2. LINEE STRATEGICHE DELLA REGOLAZIONE NEL SETTORE IDRICO E RELATIVI OBIETTIVI STRATEGICI**

- 2.1 Stabilità e chiarezza del quadro regolatorio per favorire gli investimenti infrastrutturali
- 2.2 Promozione dell'efficienza gestionale e della sostenibilità dei consumi idrici
- 2.3 Tutela degli utenti e riduzione della morosità

#### **3. INQUADRAMENTO E PRINCIPI GENERALI DELLA REGOLAZIONE DEL TELERISCALDAMENTO, TELERAFFRESCAMENTO E ACQUA CALDA PER USO DOMESTICO**

#### **4. LINEE STRATEGICHE E RELATIVI OBIETTIVI STRATEGICI IN MATERIA DI ENFORCEMENT**

- 4.1 Riorganizzazione e sviluppo degli strumenti di assistenza ai clienti finali e agli utenti
- 4.2 Promozione della *compliance* regolatoria
- 4.3 Mitigazione della *fuel poverty*

#### **5. LINEE STRATEGICHE E RELATIVI OBIETTIVI STRATEGICI IN MATERIA DI ACCOUNTABILITY, SEMPLIFICAZIONE E TRASPARENZA**

- 5.1 *Accountability*, semplificazione e trasparenza

## INTRODUZIONE

Con il presente documento l’Autorità costituisce il Quadro strategico per il periodo 2015-2018.

Il Quadro illustra le linee e misure di intervento con valenza *strategica e prioritaria* per la regolazione nel prossimo quadriennio individuate dall’Autorità alla luce dell’evoluzione del contesto settoriale di riferimento nazionale ed europeo e in esito al confronto avuto con gli *stakeholder*<sup>1</sup>. Queste non esauriscono il quadro delle molteplici azioni che l’Autorità metterà in campo nel quadriennio a venire, in coerenza con i numerosi compiti attribuitegli dalla normativa, ma rappresentano piuttosto i punti focali su cui si ritiene di dover certamente intervenire in via prioritaria per affrontare le criticità e le sfide dei prossimi anni.

L’individuazione puntuale di tali priorità strategiche rappresenta per l’Autorità un passo necessario anche al fine di poter allocare in maniera efficiente le risorse umane e strumentali disponibili, tenuto conto anche dell’esigenza di distogliere parte delle risorse dedicate alle attività correnti per rispondere ai nuovi compiti più recentemente attribuitegli dalla normativa, quali la regolazione del teleriscaldamento/teleraffrescamento e l’attuazione del Regolamento REMIT.

Il Quadro strategico di seguito illustrato si snoda su un orizzonte temporale quadriennale, in modo tale da garantire continuità all’azione regolatoria fino e solo a tutto il 2018, anno in cui avrà luogo l’avvicendamento della Consiliatura.

La struttura e i contenuti del Quadro Strategico sono articolati su due livelli:

- le *Linee strategiche* (11), che inquadrano la strategia complessiva di intervento con riferimento allo scenario attuale e di medio termine nazionale e - ove rilevante - europeo;
- gli *Obiettivi strategici* (25), che descrivono schematicamente e per punti le misure di intervento ritenute necessarie per la loro realizzazione.

Il Quadro individua le linee strategiche della regolazione nei settori dell’energia elettrica, del gas e del settore idrico e contiene alcune riflessioni preliminari sui principi generali che dovranno informare l’attività dell’Autorità nel settore del teleriscaldamento, teleraffrescamento e acqua calda per uso domestico ai sensi delle nuove competenze attribuitegli con il decreto legislativo 4 luglio 2014 n. 102 (nel seguito: Dlgs. n. 102/2014).

---

<sup>1</sup> Ai sensi della deliberazione 16 maggio 2014, 211/2014/A, lo Schema di linee strategiche 2015- 2018 (documento per la consultazione 528/2014/A) del 30 ottobre 2014 è stato posto in consultazione ed è stato oggetto di specifiche audizioni con gli *stakeholders* tenutesi a Roma l’11 e 12 Novembre 2014. Lo Schema è stato inoltre oggetto di discussione nell’ambito della *III Conferenza nazionale sulla regolazione dei servizi idrici* tenutasi a Milano il 24 novembre 2014.

Il Quadro identifica altresì le linee strategiche in materia di *enforcement* e di *accountability* e trasparenza. L'Autorità si impegna a rinforzare la propria trasparenza e *accountability*, anche attraverso una revisione con cadenza annuale del proprio Quadro strategico corredata di una rendicontazione dell'attività effettivamente svolta rispetto a quanto indicato e delle ragioni di eventuali scostamenti rispetto quanto previsto (es.: mutamenti nel contesto di riferimento, sopravvenienza di nuovi e prioritari impegni).

A tal fine le Linee strategiche illustrate nel presente documento sono corredate di un cronoprogramma dei principali interventi, articolato per semestri e con evidenza delle attività continuative di natura strategica.

# **1. LINEE STRATEGICHE DELLA REGOLAZIONE NEI SETTORI DELL'ENERGIA ELETTRICA E DEL GAS E RELATIVI OBIETTIVI STRATEGICI**

## ***1.1 Verso mercati elettrici più sicuri, efficienti e integrati***

Il sistema elettrico italiano si trova ancora nel pieno della transizione strutturale descritta nel *Piano Strategico Triennale 2012 – 2014*, caratterizzata dal decentramento della produzione e, in particolare, dallo sviluppo degli impianti alimentati da fonti rinnovabili non programmabili, anche destinati all'autoconsumo. Questa evoluzione è oggi accompagnata da uno sviluppo tecnologico difficilmente prevedibile, che potrebbe portare nell'arco di alcuni anni ad un rilevante sviluppo dei sistemi di accumulo o di nuovi utilizzi nel settore del trasporto (diffusione di veicoli elettrici) o negli usi termici (diffusione di pompe di calore elettriche), fino alla possibilità per la domanda di partecipare attivamente al mercato dell'energia e/o dei servizi su vasta scala (*demand side response*). In questo scenario fortemente dinamico - che ha un impatto rilevante tanto sulla gestione tecnica del sistema quanto sugli assetti di mercato - la sicurezza resta al centro delle priorità della regolazione: sicurezza intesa sia in termini di sicurezza operativa del sistema nel breve periodo, sia in termini di adeguatezza del sistema nel lungo termine.

La Linea strategica è articolata in 2 Obiettivi strategici<sup>2</sup>.

### *OS1 – Mercato elettrico più sicuro, efficiente e flessibile*

- L'azione dell'Autorità sarà rivolta prioritariamente a rimuovere ogni ingiustificata discriminazione fra potenziali fornitori di servizi nel mercato dei servizi di dispacciamento - produttori, consumatori e accumuli (batterie) - consentendo in tal modo di valorizzare il contributo di tutti, inclusi gli impianti di generazione alimentati da fonte rinnovabile; ciò richiederà, tra l'altro, di affinare la definizione dei servizi e delle prestazioni richieste da Terna nell'ambito del dispacciamento. L'Autorità intende pertanto completare il percorso e ordinare la materia in un Testo unico integrato del dispacciamento [1.a] compatibilmente con il disegno europeo del mercato del bilanciamento e l'evoluzione verso mercati dell'energia a ridosso del tempo reale. L'azione dell'Autorità in tal senso sarà orientata in particolare:
  - alla revisione dei criteri e delle condizioni cui il gestore della rete di trasmissione nazionale (TSO) deve conformarsi nella definizione, selezione e remunerazione dei servizi di dispacciamento, anche al fine di consentire una più ampia partecipazione alla fornitura di predetti servizi da parte della generazione,

---

<sup>2</sup> Nel seguito del documento i riferimenti in parentesi quadre [...] rimandano al cronoprogramma riportato nella tabella posta in calce ad ogni Linea Strategica. Il cronoprogramma indica i semestri in cui si concentrerà l'attività dell'Autorità sui diversi temi.

del consumo e dello stoccaggio di energia secondo criteri di neutralità tecnologica, senza venire meno ai requisiti tecnici e di performance del sistema come aggiornati dal TSO [1.b]. L'offerta di predetti servizi potrebbe avere luogo anche attraverso la figura dell'aggregatore ed essere formulata per insiemi di nodi di rete, definiti compatibilmente con i vincoli di rete del sistema;

- alla modifica dei prezzi di sbilanciamento [1.c], al fine di riflettere il corretto valore dell'energia elettrica in tempo reale sulla Rete di Trasmissione Nazionale, con una regolazione su base nodale, o per insiemi di nodi definiti compatibilmente con i vincoli di rete, degli sbilanciamenti delle unità abilitate a partecipare al mercato dei servizi di dispacciamento.
- Parallelamente si dovrà intervenire per aumentare la flessibilità dei nostri mercati, consentendo agli operatori di aggiustare le proprie posizioni commerciali fino a poco prima del tempo reale; questo consentirà anche agli impianti alimentati da fonti rinnovabili intermittenti di assumere posizioni commerciali più aderenti agli effettivi profili di immissione; al fine di salvaguardare la sicurezza e l'efficienza del sistema questa maggiore flessibilità dovrà essere accompagnata da una revisione della modalità con cui Terna si approvvigiona di capacità di riserva.
- Per quanto riguarda il mercato delle capacità (evoluzione CRM), l'azione sarà prioritariamente rivolta:
  - a supportare ogni azione volta ad accelerare l'avvio delle prime aste e alla riduzione dell'orizzonte di pianificazione in sede di prima attuazione;
  - all'integrazione del mercato della capacità con la sua progressiva apertura alla domanda [1.d], nonché all'integrazione, per quanto possibile, della capacità di generazione localizzata all'estero; ciò richiederà uno studio di fattibilità, in coordinamento con i TSO esteri interessati [1.e];
  - all'introduzione di uno o più segmenti del mercato della capacità per la negoziazione di capacità flessibile, aperti anche alle fonti rinnovabili e ai sistemi di accumulo dell'energia elettrica, al fine di offrire un segnale di lungo termine sul valore della flessibilità [1.f].

#### *OS2 – Mercato elettrico più integrato*

- L'interazione del mercato italiano con gli altri mercati vedrà come primo passo – all'inizio del 2015 - l'accoppiamento del mercato del giorno prima con i mercati di Francia ed Austria [2.a]. Queste frontiere si aggiungeranno a quella con la Slovenia, con la quale il coordinamento è già attivo. Entro il 2018 è prevista l'estensione alla Grecia, ed eventualmente alla Svizzera [2.b].
- Per poter valorizzare a pieno l'integrazione con gli altri paesi, anche per consentire di valorizzare al meglio la capacità flessibile ed efficiente installata sul territorio nazionale, è necessario che essa sia estesa al mercato di bilanciamento. In funzione di un accordo a livello europeo sulla definizione del disegno di mercato del bilanciamento e dell'estrema rilevanza di questo tema, si ritiene importante che l'Italia prosegua la partecipazione ai progetti pilota europei [2.c].
-

Mercato elettrico più sicuro ed efficiente		2015		2016		2017		2018	
		S1	S2	S1	S2	S1	S2	S1	S2
<b>OS 1</b>	Testo unico integrato MSD [1.a]								
	Riforma disciplina MSD [1.b]								
	Riforma disciplina sbilanciamenti [1.c]								
	Apertura del mercato della capacità alla partecipazione della domanda [1.d]								
	Progetto pilota per la partecipazione al mercato della capacità dei produttori esteri [1.e]								
	Avvio del segmento del mercato della capacità per la negoziazione della capacità flessibile [1.f]								
<b>OS 2</b>	<i>Market coupling</i> con Francia, Austria e Slovenia [2.a]								
	<i>Market coupling</i> con Grecia ed eventualmente la Svizzera [2.b]								
	Pilot bilanciamento cross-border [2.c]								

## **1.2 Aumento della liquidità e della flessibilità del mercato del gas in una prospettiva europea**

Nel settore del gas naturale, il forte calo della domanda interna da una parte e la rapida evoluzione della normativa europea dall'altra, stanno rivoluzionando in breve tempo assetti e dinamiche consolidati negli anni.

La recente ristrutturazione degli assetti ha spinto verso un accorciamento dell'orizzonte temporale del mercato, con riferimento sia alla *commodity*, sia alla capacità di trasporto, con contrattazioni che progressivamente tendono a concentrarsi in alcune piattaforme di mercato continentali i cui segnali di prezzo sono ora più significativi ed affidabili. Il mercato nazionale è stato soggetto alle stesse dinamiche descritte: la disponibilità di capacità di trasporto – anche di breve termine - per l'approvvigionamento attraverso i punti di entrata settentrionali, l'avvio del mercato di bilanciamento e l'auspicata riforma nelle modalità di allocazione della capacità di stoccaggio, hanno contribuito ad aumentare la liquidità dell'*hub* italiano, che ha espresso – seppur in modo non strutturale - prezzi coerenti con quelli dei più maturi *hub* continentali. In prospettiva vanno analizzate e rimosse le eventuali barriere allo sviluppo del mercato nazionale in termini di liquidità e di concorrenzialità affinché, in linea con i principali *hub* europei, possa esprimere un livello di prezzo strutturalmente affidabile per orizzonti temporali sempre più estesi e coerente con le dinamiche dei prezzi europei.

Questo scenario estremamente dinamico e positivo da un punto di vista dello sviluppo e della competitività del mercato interno, nel breve-medio termine impone una seria riconsiderazione non solo delle tradizionali modalità di realizzazione, gestione e remunerazione delle infrastrutture - modalità oggi fortemente basate sul presupposto di flussi costanti e della disponibilità degli *shipper* a negoziare contratti di durate

considerevoli (anche superiori ai vent'anni) - ma anche delle condizioni di accesso ai servizi di trasporto, rigassificazione e stoccaggio.

Nell'evoluzione del sistema gas nazionale verso assetti più di mercato e integrati con il mercato europeo, anche nel prossimo quadriennio non devono venire a mancare i requisiti di sicurezza.

La Linea strategica è articolata in 2 Obiettivi strategici.

*OS 3 - Revisione della struttura dei corrispettivi gas, delle modalità di allocazione della capacità e della gestione dei relativi servizi, in un'ottica di mercato*

- Le esigenze di flessibilità di funzionamento del settore del gas indotte prevalentemente dallo sviluppo delle fonti rinnovabili, unitamente alle attese modifiche dei flussi di gas sulla rete di trasporto nazionale, richiedono una revisione della struttura dei corrispettivi per il servizio di trasporto. Ciò richiederà innanzitutto una revisione delle modalità di prenotazione della capacità nei punti di riconsegna, in particolare con riferimento agli impianti di generazione di energia elettrica [3.a]. Nell'ambito della revisione dei corrispettivi di trasporto si dovrà inoltre intervenire sulle modalità di aggiornamento dei corrispettivi di trasporto, anche per aumentarne la prevedibilità [3.b]. Tali revisioni dovranno essere coerente con le indicazioni del Codice di rete europeo redatto ai sensi del Regolamento europeo n. 715/2009 e con le esigenze di corretto funzionamento dei mercati, garantendo per altro la trasparenza circa la metodologia di allocazione dei costi nell'ambito della matrice entry-exit.
- Per evitare possibili distorsioni nel mercato all'ingrosso l'azione dell'Autorità sarà inoltre indirizzata alla riforma dei corrispettivi variabili applicati al gas immesso nei punti di entrata, quali ad esempio il corrispettivo a copertura dei costi dello stoccaggio, con uno spostamento dei medesimi a valle del PSV [3.c];
- In materia di accesso alle infrastrutture, nonché di erogazione dei relativi servizi, l'azione dell'Autorità sarà indirizzata a:
  - l'introduzione di criteri di mercato anche per l'allocazione della capacità di rigassificazione [3.d], nonché di rimozione dei limiti in materia di rilascio delle capacità conferite e di promozione dello sviluppo di un mercato secondario delle stesse capacità alla luce dell'accresciuta disponibilità di capacità di rigassificazione del sistema nazionale (e di conseguente riduzione del rischio di accaparramento della stessa) [3.e];
  - l'ulteriore efficientamento sia delle condizioni di accesso allo stoccaggio sia delle modalità di utilizzo delle capacità conferite, compatibilmente con i vincoli per la sicurezza definiti da Ministero dello sviluppo economico [3.f].

*OS4 - Aumento della flessibilità e dell'efficienza del sistema di bilanciamento*

- Al fine di sviluppare la liquidità nel mercato all'ingrosso riveste un ruolo rilevante l'evoluzione del sistema di bilanciamento: tale sistema prevedrà che le azioni del responsabile del bilanciamento siano effettuate nell'ambito del mercato centralizzato all'ingrosso, superando l'assetto transitorio in cui la controparte

centrale è svolta da Snam Rete Gas. L'azione sul mercato del bilanciamento sarà orientata, anche attraverso la definizione di un Testo unico integrato in materia [4.a], al completamento dell'evoluzione del sistema di bilanciamento in conformità alle previsioni del Regolamento europeo in materia, adottato nel 2014. In questo processo si individuano tre aree di maggiore attenzione:

- a livello di implementazione, la definizione di un assetto che concili il rafforzamento degli incentivi dei singoli utenti ad autobilanciarsi, con l'obiettivo di riduzione dei costi e di incremento dell'efficienza del sistema [4.b];
- a livello di ruolo, la responsabilizzazione degli operatori di sistema rispetto ai compiti, in parte inediti, di gestori di processi (ad esempio con riferimento alla previsione del fabbisogno e alla definizione degli acquisti e delle vendite per il bilanciamento) [4.c];
- a livello di trasparenza, il miglioramento della qualità e della quantità di informazioni rese disponibili agli operatori [4.d].

La definizione del nuovo quadro di regole dovrà essere effettuata assicurando un forte coordinamento tra i diversi soggetti istituzionali coinvolti e dovrà essere accompagnata da un monitoraggio costante della loro implementazione, in coerenza con quanto previsto dallo stesso Terzo Pacchetto Energia [4.e].

Aumento della liquidità e flessibilità del mercato del gas in prospettiva europea		2015		2016		2017		2018	
		S1	S2	S1	S2	S1	S2	S1	S2
<b>OS 3</b>	Revisione struttura corrispettivi trasporto nei punti di riconsegna [3.a]								
	Revisione delle modalità di aggiornamento dei corrispettivi di trasporto [3.b]								
	Riforma corrispettivi variabili sul gas immesso [3.c]								
	Criteri di mercato per l'accesso al GNL [3.d]								
	Rimozione limiti rilascio capacità e mercato secondario GNL [3.e]								
	Miglioramento regimi di accesso allo stoccaggio e erogazione del servizio [3.f]								
<b>OS 4</b>	Testo unico integrato bilanciamento gas [4.a]								
	Incentivi all'autobilanciamento [4.b]								
	Responsabilizzazione operatori [4.c]								
	Miglioramento trasparenza [4.d]								
	Monitoraggio implementazione Regolamento europeo bilanciamento [4.e]	Attività continuativa							

### ***1.3 Responsabilizzazione degli operatori di rete per uno sviluppo selettivo delle infrastrutture nazionali e locali***

La selettività nella promozione degli investimenti in relazione ai benefici che lo sviluppo infrastrutturale può apportare al funzionamento efficiente dei mercati e alla sicurezza del sistema resta uno dei cardini centrali della regolazione dell’Autorità, per accompagnare la transizione in atto del sistema infrastrutturale nazionale verso un nuovo contesto caratterizzato da uno scenario della domanda in perdurante calo, una vivace evoluzione delle tecnologie e un percorso di integrazione europea in netta accelerazione.

Questo nuovo contesto implica, parallelamente, anche forti mutamenti nelle reti di distribuzione, sollecitate da una spinta notevole al cambiamento tecnologico non soltanto nel settore elettrico, ma anche in quello del gas naturale, sebbene in misura minore; anche la regolazione delle infrastrutture locali richiede lo sviluppo di approcci regolatori innovativi e più flessibili.

In questo contesto si dovrà tra l’altro definire il nuovo periodo regolatorio per i servizi di trasmissione, distribuzione e misura dell’energia elettrica secondo i principi di accresciuta selettività e con particolare attenzione alla regolazione della qualità del servizio sulle reti di distribuzione, per la quale si sta completando il periodo previsto per arrivare a livelli omogenei di durata delle interruzioni tra ambiti di pari densità territoriale.

La Linea strategica è articolata in 2 Obiettivi strategici.

#### *OS5 – Europeizzazione della regolazione delle infrastrutture di interesse transfrontaliero*

- Dovranno essere valutati e monitorati, per quanto di competenza dell’Autorità, i piani di sviluppo nazionali, e verificata la loro coerenza con i piani di sviluppo decennali europei (TYDP); in ragione dell’evidente complessità nelle procedure di approvazione dei piani di sviluppo nazionali, alla luce dell’esperienza maturata in questi primi anni di attuazione del Terzo Pacchetto Energia, si valuterà l’opportunità di promuovere, in coerenza con l’opinione espressa da Acer, un processo di aggiornamento, consultazione, parere e approvazione del Piano di sviluppo della rete nazionale di trasmissione con cadenza biennale [5.a].
- Dovrà essere data attuazione al Regolamento europeo sulle infrastrutture n. 347/2013, alla cui prima attuazione l’Autorità ha contribuito attivamente in sede ACER. Tale Regolamento, per le infrastrutture trans-frontaliere individuate quali “Progetti di interesse comune”, pone nuove sfide ai regolatori nazionali, tra cui, ad esempio: la quantificazione dei costi e dei benefici connessi a ciascun progetto (metodologie CBA), la ripartizione transfrontaliera dei costi (CBCA), l’individuazione di costi standard unitari per le infrastrutture transfrontaliere, la valutazione di possibili misure ad hoc di mitigazione del rischio per progetti con livello di rischio più elevati. Nel prossimo quadriennio l’Autorità ritiene prioritario

monitorare i “Progetti di interesse comune” secondo una visione integrata con scelte formulate a livello nazionale [5.b].

#### *OS6 – Attuazione di una regolazione selettiva degli investimenti infrastrutturali*

- La regolazione tariffaria dovrà evolvere aumentando l’attenzione rivolta ai benefici sistemici connessi allo sviluppo dei progetti infrastrutturali (ad esempio, benefici in termini di *social welfare*, di qualità e sicurezza del servizio, di integrazione delle fonti rinnovabili), sviluppandosi secondo criteri di selettività e in una logica *output-based*. La declinazione dell’orientamento verso logiche *output-based* [6.a] dovrà essere in ogni caso effettuata con la necessaria gradualità per tenere conto delle peculiarità dei settori caratterizzati dalla presenza di obblighi di pubblico servizio, e della necessità, prevista dalla legge 481/95, di garantire certezza e stabilità della regolazione e di tenere conto dell’equilibrio economico-finanziario dei soggetti esercenti il servizio. L’orientamento verso logiche *output-based* si incentrerà in primo luogo sul versante degli incentivi privilegiando quei casi in cui più risulta più evidente l’identificazione di metriche di semplice attuazione che consentano un’efficace rappresentazione dei benefici principali. In questo percorso sarà necessario:
  - rendere più efficaci le procedure di definizione e successivo monitoraggio dei piani di investimento e della loro efficiente realizzazione, in particolare nel settore del gas naturale, e definire metodologie di analisi costi/benefici in linea con quelle che si stanno progressivamente delineando a livello europeo;
  - rafforzare ed estendere per le infrastrutture di distribuzione, la regolazione della qualità del servizio;
  - orientare il processo di “smartizzazione” o innovazione della rete, in particolare a livello della distribuzione, in modo da favorire l’integrazione delle fonti rinnovabili nel settore elettrico e il progressivo sviluppo del biometano nel settore del gas naturale; quest’ultimo richiederà, in particolare, una regolazione delle connessioni che tenga conto di criteri di efficienza, economicità e sicurezza.
- Le sperimentazioni di sistemi di accumulo connessi alla rete di trasmissione nazionale realizzati da Terna dovranno essere oggetto di attento monitoraggio, a supporto della disseminazione delle informazioni sui relativi livelli prestazionali e al fine di valutare la possibilità, per gli accumuli *energy driven*, di introdurre regimi di gestione da parte di soggetti terzi rispetto a Terna, da individuare attraverso apposite procedure concorsuali, nel rispetto della sicurezza di sistema [6.b].
- Nel settore del gas, la regolazione dovrà accompagnare il processo di riassegnazione delle concessioni per nuovi ambiti territoriali che favorirà le aggregazioni tra diversi soggetti per assicurare una transizione graduale ed efficiente verso un nuovo modello di distribuzione [6.c].

Responsabilizzazione degli operatori e sviluppo selettivo delle infrastrutture nazionali e locali		2015		2016		2017		2018	
		S1	S2	S1	S2	S1	S2	S1	S2
<b>OS5</b>	Monitoraggio TYDP e Piani sviluppo nazionali [5.a]	Attività continuativa							
	Attuazione Regolamento europeo n. 347/2013 [5.b]	Attività continuativa							
<b>OS6</b>	Orientamento verso logiche <i>output-based</i> nella regolazione tariffaria delle infrastrutture [6.a]								
	Valutazione dello sviluppo di regimi di gestione da parte di soggetti terzi per accumuli <i>energy driven</i> [6.b]								
	Accompagnamento della riassegnazione concessioni a valle delle gare gas e valutazione degli investimenti rete con metodo CBA [6.c]								

#### 1.4 Più concorrenza nei mercati retail, anche grazie a una domanda più consapevole ed attiva

Nonostante i progressi realizzati in questi anni in materia di crescente rafforzamento della capacitazione del consumatore da un lato (es. Bolletta 2.0, Trova offerte) e di promozione della concorrenza dall'altro, il mercato nazionale della vendita richiederà nel prossimo quadriennio un ulteriore sforzo su entrambi i fronti per permettere una graduale evoluzione del mercato verso una concorrenza piena ed efficace (ie. entrata in piena operatività del SII, disciplina *debranding* e morosità). Tale evoluzione presuppone anche la riforma delle tutele di prezzo vigenti. L'analisi della struttura dell'offerta e delle dinamiche concorrenziali effettuata nell'ambito del monitoraggio dei mercati *retail* evidenzia condizioni concorrenziali ancora disomogenee tra tipologie di clienti, con situazioni di criticità maggiori nel segmento dei clienti domestici. Inoltre, pur a fronte di segnali di miglioramento di alcuni indicatori, quali ad esempio le tempistiche di messa a disposizione dei dati di misura al momento dello *switching* o il numero delle doppie fatturazioni, persistono ancora elementi di preoccupazione circa il funzionamento del mercato. Si fa riferimento, ad esempio, all'elevata e crescente percentuale dei cambi di fornitore iniziati ma non completati, relativi al settore del gas naturale: in media nazionale nel 2013 quasi il 12% dei cambiamenti di fornitore avviati non è andato a buon fine. L'evoluzione delle tutele di prezzo dovrà dunque essere modulata per tipologia di clienti, considerando il diverso grado di maturità del mercato per la fornitura ai clienti di maggiori dimensioni, e dovrà essere accompagnata da un miglioramento dei processi a supporto del mercato stesso.

La regolazione dei mercati *retail* dovrà tenere conto anche dell'evoluzione in atto legata ai profondi cambiamenti trainati dallo sviluppo tecnologico promosso dalle politiche di decarbonizzazione del sistema energetico europeo e nazionale (es.: contatori e reti intelligenti, elettrotecnologie, domotica). In questo contesto emerge e si sviluppa la nuova figura del consumatore-piccolo produttore di energia elettrica, in grado di immettere in rete quanto prodotto in eccesso rispetto alle proprie esigenze di consumo (*prosumer*). La capacitazione del consumatore assume quindi una dimensione ulteriore, legata alla necessità di migliorare la sua conoscenza, capacità di controllo, razionalizzazione ed efficientamento dei propri consumi e, con essi, della propria spesa energetica. L'evoluzione tecnologica favorisce al contempo lo sviluppo dell'offerta di nuovi servizi per il risparmio, l'efficienza energetica e la gestione attiva dei consumi (*demand response*). In questo mercato non si affacceranno solo soggetti terzi, come le *energy service companies*, gli aggregatori di domanda e operatori del settore IT, ma anche i tradizionali venditori di energia al dettaglio che intendono diversificarsi con offerte congiunte di energia e servizi energetici per i propri clienti e per conquistare nuove quote del mercato.

In questo contesto di grande cambiamento, l'accesso non discriminatorio ai dati e alle informazioni sui consumi di energia e il parallelo sviluppo degli *smart meters*, diventano snodi centrali dei mercati al dettaglio competitivi. Per i consumatori l'accesso a informazioni dettagliate sui propri prelievi è un requisito indispensabile sia per una partecipazione più attiva e consapevole al mercato, sia per adeguare i propri comportamenti di consumo e scelte di investimento verso un uso più razionale ed efficiente dell'energia. Per i soggetti terzi (es. venditori, ESCO e aggregatori) un accesso non discriminatorio alle informazioni e ai dati di prelievo dei consumatori, senza il venir meno delle garanzie di tutela della *privacy* e sicurezza dei dati, è condizione indispensabile per sviluppo competitivo del mercato dei servizi per l'efficienza energetica e la gestione attiva della domanda.

La Linea strategica è articolata in 5 Obiettivi strategici.

*OS7 – Accesso non discriminatorio ai dati di prelievo ed evoluzione ulteriore degli strumenti di misura*

- L'azione dell'Autorità sarà rivolta a definire le modalità di messa a disposizione dei dati sui consumi e sui prelievi di potenza da parte dei diversi soggetti interessati, in conformità con quanto disposto dal D.lgs. n. 102/2014 di recepimento della Direttiva 2012/27CE (valutazione e selezione delle soluzioni tecnologiche possibili, dei relativi requisiti tecnici e prestazionali, definizione dei relativi profili di regolazione tariffaria e non tariffaria) [7.a].
- Per quanto riguarda gli strumenti di misura, dovrà essere sviluppato lo *smart metering* gas, e dovranno essere definite le funzionalità dei contatori elettrici di seconda generazione in bassa tensione, anche tenuto conto delle funzionalità più evolute previste dal D.lgs n. 102/2014 ai fini sia della promozione di comportamenti

di consumo e di immissione efficienti, sia della partecipazione attiva della domanda al mercato dell'energia [7.b].

- In questo contesto l'Autorità rivedrà il quadro regolatorio al fine di affrontare in maniera decisa la questione delle fatture di conguaglio, incentivando la fatturazione basata sui consumi effettivi o sulle autoletture [7.c].

#### *OS8 - Fornitura di servizi energetici: ruolo e responsabilità dei diversi soggetti del mercato*

- L'adozione nel corso del 2015 delle decisioni finali in materia di *debranding* rappresenterà un importante tassello anche per garantire uno sviluppo concorrenziale dell'offerta di servizi energetici a valore aggiunto nel mercato *retail* [8.a] Il ruolo dell'impresa di distribuzione come facilitatore neutrale del mercato e il suo rapporto con gli altri soggetti (gestore del sistema di trasmissione, venditori/consumatori, altri soggetti terzi) dovrà essere oggetto di un'attenta rivalutazione, con attenzione alla necessità di prevenire il costituirsi di barriere all'entrata nel mercato di attività potenzialmente concorrenziali.
- L'evoluzione dell'offerta di servizi energetici integrati alla fornitura tradizionale, anche da parte di nuovi soggetti imprenditoriali, dovrà essere costantemente monitorata al fine garantire la trasparenza, la tutela del consumatore e la concorrenza [8.b].

#### *OS9 - Eliminazione degli ostacoli di natura tariffaria all'efficienza energetica e alla gestione dei consumi di energia elettrica*

- Dovrà essere completata la riforma della tariffa elettrica di rete per i clienti domestici, rimuovendo in tal modo un importante ostacolo alla penetrazione delle elettrotecnologie efficienti [9.a].
- La struttura complessiva delle tariffe di rete dovrà essere oggetto di una profonda revisione anche per i clienti non domestici alla luce dello sviluppo della generazione distribuita e dell'autoconsumo in sito e della necessità di garantire gli investimenti effettuati anche a fronte di una riduzione dell'energia elettrica prelevata dalla rete di distribuzione [9.b].

#### *OS10 – Aumento della concorrenza nel mercato*

- In stretto coordinamento con gli indirizzi normativi e in parallelo al costante monitoraggio dei mercati, dovrà essere definita una *Roadmap* relativa alla progressiva revisione del perimetro delle tutele di prezzo per le diverse tipologie di utenza, da condividere con il Ministero dello Sviluppo Economico [10.a].
- Dovrà proseguire l'attività di sviluppo del *Sistema Informativo Integrato*, con particolare riferimento alla gestione della voltura e dei processi relativi all'aggregazione delle misure per il settore elettrico, unitamente ai primi processi relativi al *settlement* per il settore del gas naturale [10.b] e al completamento per entrambi i settori, degli altri processi, quali lo *switching* e la gestione dei dati di prelievo [10.c].

*OS 11 - Maggiore responsabilizzazione del distributore e del venditore in caso di morosità*

- Dovranno essere sviluppati interventi finalizzati, da una parte, a garantire al venditore la possibilità di effettuare una migliore gestione e tutela del credito, garantendogli di poter operare nell’ambito di regole chiare ed efficaci per tutti gli operatori coinvolti nelle procedure e, dall’altra parte, a tutelare il cliente finale contro eventuali azioni improprie del proprio venditore, ad esempio per evitare sospensioni della fornitura senza preavviso [11.a].
- Dovranno essere sviluppati interventi relativi al rapporto contrattuale tra l’impresa di distribuzione e l’utente della rete con particolare riferimento alla definizione di un codice di rete che comprenda anche gli aspetti relativi alla fatturazione (con particolare riguardo alla periodicità di fatturazione, alla scadenza dei pagamenti, alla modalità di trasmissione delle fatture e alla loro standardizzazione) e alle garanzie (con particolare riguardo alla determinazione del loro ammontare e alle forme di garanzia ammesse) [11.b].

<b><i>Più concorrenza nei mercati retail, anche grazie ad una domanda più consapevole ed attiva</i></b>		2015		2016		2017		2018	
		S1	S2	S1	S2	S1	S2	S1	S2
<b>OS 7</b>	Accesso dati di consumo [7.a]								
	Sviluppo <i>smart metering</i> gas e specifiche <i>smart meters</i> elettrici di seconda generazione [7.b]								
	Fatturazione sulla base di consumi effettivi o delle autoletture [7.c]								
<b>OS 8</b>	Completamento <i>debranding</i> [8.a]								
	Promozione e monitoraggio dell’offerta dei servizi energetici [8.b]	Attività continuativa							
<b>OS 9</b>	Completamento riforma tariffe domestiche [9.a]								
	Revisione struttura tariffe di rete [9.b]								
<b>OS 10</b>	Definizione <i>Roadmap</i> revisione tutela [10.a]								
	Entrata in operatività SII per voltura, processi aggregazione misure settore elettrico e primi processi <i>settlement</i> settore gas [10.b]								
	Entrata in operatività SII per altre funzionalità [10.c]								
<b>OS 11</b>	Gestione del credito del venditore e tutela dei clienti finali [11.a]								
	Codice di rete di distribuzione [11.b]								

## **2. LINEE STRATEGICHE DELLA REGOLAZIONE NEL SETTORE IDRICO E RELATIVI OBIETTIVI STRATEGICI**

### ***2.1 Stabilità e chiarezza del quadro regolatorio per favorire gli investimenti infrastrutturali***

Il processo di regolazione dei servizi idrici avviato dall’Autorità, delineato necessariamente solo in maniera sommaria nel *Piano Strategico Triennale 2012-2014*, ha visto il susseguirsi di diverse fasi, contraddistinte dalle finalità che in ognuna di esse ci si è proposto di perseguire: *trasparenza* (definendo una regolazione transitoria essenzialmente informata al criterio della puntuale identificazione delle voci di costo di cui tener conto nella determinazione delle tariffe), *coerenza* (portando a compimento il primo periodo regolatorio e introducendo una regolazione asimmetrica ed innovativa, esplicitando la relazione tra identificazione degli obiettivi, selezione degli interventi necessari e riflessi in termini di entità dei corrispettivi), *efficacia ed efficienza* (attraverso un meccanismo di *Rolling Cap* che tenga bloccati i costi ammissibili fino alla definizione di idonee frontiere di efficienza operativa, ed ammetta la possibilità che, a fronte di obiettivi specifici aggiuntivi, possa emergere una richiesta di oneri ulteriori) e *convergenza* (proponendosi di far convergere le diverse realtà ad una situazione uniforme sul territorio nazionale, in corrispondenza della quale poter definire misure regolatorie essenzialmente tese a mantenere in sicurezza il patrimonio infrastrutturale esistente). In un quadro regolatorio che appare ancora oggi - pur in presenza di un percorso di razionalizzazione che sta producendo i primi auspicati risultati - caratterizzato da una eccessiva frammentazione di competenze e funzioni pubbliche e da ulteriori entropie, sia sotto il profilo tecnico e industriale (filiera de-integrata, operatori parcellizzati), sia sotto quello gestionale (soggetti di natura diversa, da imprese private ad istituzioni), sussistono alcuni limiti nella capacità di individuare, scegliere e implementare, le soluzioni più efficaci per promuovere un adeguato ammodernamento del comparto idrico.

La Linea strategica è articolata in 3 Obiettivi strategici.

#### *OS12 - Sviluppo di un nuovo quadro di governance e razionalizzazione della platea degli operatori*

- Per quanto di propria competenza e nell’ambito dei poteri attribuiti, l’Autorità si propone di promuovere una semplificazione dell’assetto istituzionale del settore, chiarendo e valorizzando le attribuzioni assegnate ai diversi livelli, ed eventualmente anche razionalizzando le relative pianificazioni. In particolare, si intende favorire un riordino organico della legislazione di settore, in cui attualmente molte delle attribuzioni regolatorie non appaiono adeguatamente esplicitate e in cui la frammentazione delle funzioni pubbliche di programmazione, organizzazione e gestione, sia in senso verticale (sovrapposizioni tra Autorità di Distretto/Bacino, Regioni e Enti di Ambito), che orizzontale (molte Regioni non hanno ancora adottato un riordino di competenze locali e previsto una razionalizzazione delle

stesse), genera processi decisionali farraginosi, instabilità degli indirizzi e incapacità di reagire nei tempi necessari al mutare del quadro di riferimento [12.a].

- Per quanto riguarda gli assetti del comparto, si procederà al completamento della mappatura e ricostruzione attraverso la definizione di un'anagrafica settoriale e territoriale, in modo tale da superare l'attuale approssimazione del numero degli operatori del servizio (calcolato ancora oggi sulla base di stime in territori ove gli obblighi di comunicazione non sono ancora ottemperati) che permetta anche una più coerente progressiva declinazione della regolazione settoriale. Saranno inoltre individuate le situazioni di *default*, ricorrenti soprattutto in alcune aree del Paese, ed eventualmente promosse entità gestionali in grado di sostenere su area ampia e per orizzonti temporali congrui, le indifferibili operazioni di risanamento come prima soluzione [12.b].

*OS13 - Sviluppo di misure per la regolazione e il controllo dei Piani degli Interventi e per il finanziamento delle infrastrutture idriche*

- Valutazione dei Piani degli Interventi (PdI) elaborati dagli Enti d'Ambito, in modo da garantire il raggiungimento degli obiettivi imposti dalla normativa comunitaria e nazionale e, al contempo, da assicurare la diffusione, la fruibilità e la qualità del servizio all'utenza in modo omogeneo sull'intero territorio nazionale. A questo fine si ritiene necessario individuare - anche attivando forme di avvalimento di enti pubblici già operanti nel settore - criteri generali di priorità nonché indicatori di *performance* del servizio attraverso i quali individuare le priorità tali da porre in scala i segnali di necessità, in base ai quali gli Enti d'Ambito provvedano alla stesura dei PdI. Sarà inoltre necessario verificare la coerenza fra le criticità rilevate sul territorio e la pianificazione tecnico-economica proposta. [13.a]
- In considerazione dell'entità della spesa per investimenti prevista per mantenere in efficienza la rete infrastrutturale, adozione di un approccio di regolazione incentivante, basato sulla quantificazione dei benefici che i singoli interventi saranno in grado di apportare al sistema (secondo una logica *output based*), in modo tale da integrare le misure tariffarie già adottate[13.b]
- Sviluppo, anche attraverso l'interlocuzione già avviata con alcuni finanziatori istituzionali, di nuove opzioni finanziarie, quali, a titolo esemplificativo, gli *hydrobond* (cioè titoli obbligazionari vincolati al finanziamento di piani di investimento), i fondi di natura perequativa (nazionali o locali) e i titoli di efficienza idrica [13.c].

*OS14 - Adozione di ulteriori misure per favorire la convergenza della regolazione idrica*

- L'Autorità intende perseguire - a fronte di miglioramenti marginali minori dei contesti più avanzati, rispetto a quelli delle realtà più arretrate - una progressiva convergenza fra le diverse aree del Paese caratterizzate da differenti livelli di servizio, in un quadro di forte e continua attenzione per la sostenibilità sociale delle tariffe pagate dagli utenti finali, con particolare riferimento a coloro i quali versano

in condizioni di disagio economico. In questo ambito, in particolare, l'azione sarà orientata a sviluppare misure regolatorie volte al superamento di alcuni rilevanti squilibri territoriali, razionalizzando il sistema di opzioni regolatorie alla luce anche delle principali criticità rilevate nello *start up* degli investimenti in infrastrutture idriche [14.a].

- In aggiunta sarà promosso il coordinamento con altri comparti infrastrutturali, anche al fine di limitare le potenzialità distorsive legate alle decisioni dei finanziatori; fondamentale, al riguardo, è la declinazione degli schemi di convenzione tipo [14.b].

	Stabilità e chiarezza del quadro regolatorio per favorire gli investimenti infrastrutturali	2015		2016		2017		2018	
		S1	S2	S1	S2	S1	S2	S1	S2
<b>OS 12</b>	Promozione di un nuovo quadro di governance [12.a]	Attività continuativa							
	Anagrafica settoriale e territoriale [12.b]								
<b>OS 13</b>	Valutazione Piani di intervento enti di ambito [13.a]	Attività continuativa							
	Introduzione regolazione <i>output based</i> [13.b]								
	Opzioni finanziarie per le infrastrutture idriche [13.c]								
<b>OS 14</b>	Convergenza regolatoria [14.a]								
	Schema convenzioni tipo [14.b]								

## 2.2 Promozione dell'efficienza gestionale e della sostenibilità dei consumi idrici

Il perseguimento di obiettivi di efficienza e di efficacia nell'erogazione dei servizi, anche in un'ottica di tutela ambientale e della risorsa, sembra richiedere la presenza di soggetti gestori di dimensioni industriali e finanziarie adeguate al fine di garantire confacenti livelli di prestazione al minor costo, nonché la possibilità di liberare risorse attraverso una crescita della produttività.

L'Autorità in questo contesto si pone l'obiettivo di favorire l'efficienza e l'efficacia delle gestioni, tramite una migliore individuazione dei costi efficienti, di promuovere l'utilizzo efficiente della risorsa idrica e favorire la riduzione delle perdite nell'ottica di promozione dell'efficientamento e dell'attuazione del principio di *water conservation*.

La Linea strategica è articolata in 2 Obiettivi strategici.

*OS15 - Completamento dell'insieme di regole tariffarie per il riconoscimento di costi efficienti dei servizi idrici e dell'applicazione del principio "chi inquina paga"*

- Definizione di idonee frontiere o adeguati parametri di efficienza operativa, tramite l'adozione di direttive per la trasparenza della contabilità e per la separazione

contabile e amministrativa dei gestori, assicurando la corretta disaggregazione di costi e ricavi per funzione svolta, per area geografica e categoria di utenza e valutando i costi delle singole prestazioni, anche ai fini di un confronto comparativo [15.a].

- In attesa della definizione di un database idoneo allo scopo, introduzione di ulteriori parametri soglia per la definizione dei costi riconosciuti. Nella fattispecie, i costi per il consumo di energia elettrica, avendo un'elevata incidenza sui costi operativi complessivi, sembrano essere quelli su cui l'Autorità può intervenire in maniera più efficace per incentivare l'efficienza, anche grazie al sinergico utilizzo degli strumenti e dei meccanismi messi a disposizione dalla regolazione del settore dell'energia elettrica [15.b].
- In applicazione del principio "chi inquina paga" e di corretta attribuzione dei costi alle diverse categorie di utenza, definizione di ulteriori meccanismi che permettano di recepire la metodologia per il calcolo dei costi ambientali e delle risorse e dei relativi benefici (consentendo un'esplicitazione degli stessi) [15.c].

*OS16 - Sviluppo di meccanismi per favorire l'efficienza idrica, la misurazione dei consumi*

Anche alla luce della strategia *Blue Print* definita dalla Commissione Europea per la salvaguardia delle risorse idriche (in considerazione delle "tendenze preoccupanti che indicano un aumento e un'espansione della carenza idrica e dello stress idrico"), promozione di misure di efficienza idrica e attuazione di strategie di determinazione dei prezzi che incentivino un uso efficiente delle acque. In questo contesto dovranno:

- essere adottati interventi per la diffusione di efficienti sistemi di misurazione su tutto il territorio nazionale [16.a] e
- essere promossi adeguati meccanismi volti ad incentivare il contenimento delle perdite, in linea con i livelli adeguati al contesto territoriale e di servizio [16.b].

	<b>Promozione dell'efficienza gestionale e della sostenibilità dei consumi idrici</b>	2015		2016		2017		2018	
		S1	S2	S1	S2	S1	S2	S1	S2
<b>OS 15</b>	Direttive per la separazione contabile e amministrativa dei gestori [15.a]								
	Parametri soglia per la definizione dei costi riconosciuti [15.b]								
	Meccanismi che permettano di recepire la metodologia per il calcolo dei costi ambientali e delle risorse [15.c]								
<b>OS 16</b>	Meccanismi per favorire la misurazione dei consumi [16.a]								
	Incentivi al contenimento delle perdite [16.b]								

### 2.3 Tutela degli utenti e riduzione della morosità

L'Autorità, come ricordato anche nel *Piano Strategico Triennale 2012-14*, intende improntare la regolazione alla promozione dell'efficienza nella gestione e al conseguente trasferimento ai consumatori dei relativi benefici.

Pertanto l'Autorità intende mantenere una forte attenzione sui temi della sostenibilità sociale delle tariffe pagate dagli utenti finali, nonché della diffusione, fruibilità e qualità del servizio idrico integrato in modo omogeneo sul territorio nazionale, e della morosità, che in alcune aree del paese, supera il 10% del fatturato annuo.

La Linea strategica è articolata in 2 Obiettivi strategici.

#### OS17 – Tariffa sociale per il servizio idrico integrato

- Definizione di una Tariffa sociale per il servizio idrico integrato al fine di garantire l'accesso universale all'acqua (il cui *status* di bene comune è stato da ultimo sancito dal Referendum del giugno 2011). In particolare, anche alla luce di quanto previsto da proposte normative attualmente in discussione in Parlamento, occorrerà individuare misure volte ad assicurare agli utenti domestici a basso reddito del servizio idrico integrato l'accesso a condizioni agevolate alla quantità di acqua necessaria per il soddisfacimento dei bisogni fondamentali. Contestualmente, nell'ambito del già avviato processo di riordino dei corrispettivi applicati all'utenza, si intendono definire le necessarie modifiche all'articolazione tariffaria per fasce di consumo o per uso determinando, altresì, i criteri e le modalità per il riconoscimento delle agevolazioni alle utenze in condizioni di disagio economico [17.1].

#### OS18 –Regolazione della qualità contrattuale e riduzione della morosità

- Introduzione di strumenti contrattuali per la tutela degli utenti quali la periodicità e le modalità di fatturazione, le modalità di rateizzazione dei pagamenti, le procedure e le tempistiche per la gestione dei reclami, la previsione di indennizzi automatici a favore degli utenti in caso di violazione delle norme e di eventuali sanzioni per il soggetto gestore [18.1].
- Revisione delle misure volte a garantire un livello minimo di fornitura di acqua anche alle utenze non in regola con i pagamenti, nonché individuazione di apposite procedure per limitare l'insorgenza della morosità e assicurarne l'efficace contrasto, minimizzando i costi che ricadono sugli utenti non morosi [18.2].

	Tutela degli utenti e riduzione della morosità	2015		2016		2017		2018	
		S1	S2	S1	S2	S1	S2	S1	S2
OS 17	Tariffa sociale per il servizio idrico [17.1]								
OS 18	Strumenti contrattuali di tutela degli utenti [18.1]								
	Misure per limitare l'insorgenza della morosità [18.2]								

### **3. INQUADRAMENTO E PRINCIPI GUIDA DELLA REGOLAZIONE DEL SERVIZIO DI TELERISCALDAMENTO, TELERAFFRESCAMENTO E ACQUA CALDA SANITARIA PER USO DOMESTICO**

Il Dlgs. n. 102/2014 ha attribuito all'Autorità nuove funzioni e poteri di regolazione e controllo nel settore del teleriscaldamento, teleraffrescamento e acqua calda sanitaria per uso domestico. Tali funzioni e poteri dovranno essere svolti dall'Autorità a parità di risorse umane e strumentali (in un quadro di crescenti vincoli alla propria capacità di spesa). Questo rende particolarmente importante l'applicazione del criterio di selettività nell'individuazione delle priorità dell'azione di regolazione e di *enforcement* nel prossimo quadriennio.

All'inizio di agosto 2014 l'Autorità ha avviato il procedimento per l'attuazione di queste disposizioni ed ha costituito un Gruppo di Lavoro interdipartimentale con il compito di sviluppare una prima ricognizione fattuale del settore, prodromica all'avvio dell'attività procedimentale e ad ulteriori decisioni anche di natura organizzativa.

In particolare, la ricognizione, oltre a ricostruire una prima mappatura degli operatori e dei principali *stakeholder*, è orientata ad approfondire l'assetto, il quadro normativo e giurisprudenziale del settore, lo stato dell'arte e le eventuali principali criticità in relazione alle funzioni di regolazione, controllo ed *enforcement* attribuite all'Autorità dal D.lgs. n. 102/2014.

Gli esiti dell'attività ricognitiva svolta dal Gruppo di Lavoro consentiranno all'Autorità di definire le linee di intervento prioritarie e strategiche negli ambiti di propria competenza che, dunque, saranno declinate nell'ambito del primo aggiornamento annuale del Piano Strategico nel 2015.

E' comunque opportuno evidenziare sin d'ora che gli obiettivi generali e i principi ai quali la sua regolazione deve ispirarsi sono comuni a quelli che hanno già guidato l'azione dell'Autorità negli altri settori regolati, in particolare quelli energetici, tenuto conto delle specificità del settore del teleriscaldamento/teleraffrescamento.

L'approccio di regolazione sarà dunque orientato a definire, attraverso l'ampia consultazione di tutti i soggetti interessati, un contesto di regole certe, chiare e stabili entro il quale gli operatori eserciteranno la propria attività e il settore potrà svilupparsi, garantendo al contempo la tutela del consumatore finale.

In particolare, tali regole riguarderanno la definizione di:

- adeguati standard di qualità, continuità e sicurezza del servizio, degli impianti di fornitura del calore e dei relativi sistemi di contabilizzazione;
- criteri e modalità per la fornitura ai clienti finali di contatori individuali del calore e modalità con le quali il consumatore può affidare il servizio di termoregolazione e contabilizzazione del calore ad operatori diversi dal proprio fornitore;

- tariffe di cessione del calore nei casi previsti dal decreto legislativo, criteri per la determinazione dei contributi di allacciamento e modalità per l'esercizio del diritto di disconnessione;
- condizioni di riferimento per la connessione alle reti che siano eque e non discriminatorie al fine di favorire l'integrazione di nuove unità di generazione del calore e il recupero del calore utile disponibile in ambito locale;
- modalità per assicurare la trasparenza sui prezzi e sulle condizioni contrattuali applicate.

#### **4. LINEE STRATEGICHE E RELATIVI OBIETTIVI STRATEGICI IN MATERIA DI ENFORCEMENT**

##### ***4.1 Riorganizzazione e sviluppo degli strumenti di assistenza ai clienti finali e agli utenti***

Gli strumenti a tutela del cliente elettrico e gas in caso di reclami e controversie, avviati in momenti diversi, hanno tutti ormai superato la fase di prima sperimentazione evidenziando alcune criticità in termini di ambito applicativo ed efficacia delle procedure. Si impone pertanto la necessità di analizzarli nel loro complesso con riferimento al grado di conseguimento degli obiettivi prefissati, alle reciproche interazioni e alle cause di criticità, con il fine di evidenziare possibili nuovi paradigmi di sviluppo in un'ottica di maggior efficacia, semplificazione e contenimento dei costi.

La Linea strategica è articolata in 1 Obiettivo strategico:

*OS 19 – Razionalizzazione del sistema di tutele dei clienti finali per la trattazione dei reclami e la risoluzione extragiudiziale delle controversie*

- L'azione dell'Autorità sarà volta alla razionalizzazione del sistema delle tutele per la trattazione dei reclami e risoluzione extragiudiziale delle controversie al fine di renderlo più semplice, efficace ed economico, sia nella fase di prima che di seconda istanza, valorizzando il ruolo delle associazioni dei consumatori. La realizzazione del nuovo sistema potrà essere attuata anche attraverso iniziative pilota, con gradualità, sperimentazione e con il massimo coinvolgimento di tutti i soggetti interessati, in particolare delle associazioni dei consumatori. Si ritiene che tale obiettivo non potrà che essere perseguito in un contesto che preveda un sistema adeguato di rilevazione delle prestazioni e di monitoraggio dei risultati conseguiti [19.1].
- La graduale estensione delle competenze dell'Autorità al servizio idrico integrato impone la necessità di valutare in che termini possano essere estesi a tali servizi gli strumenti di assistenza già operativi per i servizi energetici. Appare inoltre auspicabile indagare la possibilità di applicare al tema, molto critico, delle perdite

occulte soluzioni di adeguata tutela per gli utenti colpiti, ad esempio di natura assicurativa.

- In coerenza con l'articolo 2, comma 24, lettera b) della legge 481/95, potranno essere definite le procedure di conciliazione o di arbitrato per la risoluzione extragiudiziale delle controversie insorte tra soggetti esercenti il servizio e gli utenti intesi nel senso lato del termine. Ai sensi della legge, l'esperimento di tali procedure si configurerebbe come obbligatorio prima di un ricorso alla magistratura ordinaria, e l'eventuale accordo raggiunto in sede conciliativa avrebbe titolo esecutivo [19.2].

	<b>Riorganizzazione e sviluppo degli strumenti di assistenza ai clienti finali e agli utenti</b>	2015		2016		2017		2018		
		S1	S2	S1	S2	S1	S2	S1	S2	
<b>OS 19</b>	Razionalizzazione del sistema di tutele dei clienti finali [19.1]	Attività continuativa								
	Procedure di conciliazione o di arbitrato per la risoluzione extragiudiziale delle controversie tra soggetti esercenti il servizio e gli utenti [19.2]									

#### **4.2 Promozione della compliance regolatoria**

L'azione meramente sanzionatoria, di carattere amministrativo-pecuniario presenta numerose controindicazioni: non necessariamente previene le violazioni; non ha ricadute risarcitorie sul soggetto che ha patito gli effetti della violazione; implica l'attivazione di procedimenti estremamente onerosi data la numerosità di soggetti coinvolti; non è selettiva, dovendo coinvolgere in maniera non discriminatoria grandi e piccole violazioni, grandi e piccoli esercenti. In questa prospettiva mettere in campo strumenti che, pur affiancando le procedure esistenti, cerchino di limitare all'origine le violazioni ovvero di individuare le criticità che potrebbero comportare potenziali violazioni, appare una soluzione tanto opportuna quanto doverosa. In tale senso opera anche l'attività di indagine e quella di monitoraggio svolta dall'Autorità.

Inoltre, il già citato Regolamento europeo n. 1227/2011 sulla trasparenza e l'integrità del mercato all'ingrosso dell'energia (REMIT) pone in capo alle Autorità nazionali di regolazione una serie di adempimenti a supporto delle Autorità comunitarie (ACER), sia in fase di analisi dei comportamenti abusivi, sia per l'adozione di eventuali misure sanzionatorie. L'Autorità dovrà dare attuazione al Regolamento, i cui "Atti implementativi" sono appena stati approvati.

La Linea strategica è articolata in 3 Obiettivi strategici:

##### *OS20 - Indagini e monitoraggio servizi misura, fatturazione e investimenti*

- Nell'ambito dell'attività di vigilanza e assistenza, sono emersi alcuni temi che risultano particolarmente delicati nel rapporto tra venditore e cliente finale, o nella

fornitura di informazioni per il dimensionamento delle tariffe: rilevamento consumi, tempistiche di fatturazione e conguagli, programmi e costi di investimento nelle reti. A valle di un'indagine sullo stato dell'arte e una eventuale campagna di ispezioni, sarà utile sviluppare una serie di indicatori che tengano sotto controllo i fenomeni, evidenziando i comportamenti anomali per poter intervenire tempestivamente per eliminare eventuali violazioni nonché per raccogliere indicazioni utili anche per interventi di tipo regolatorio. In particolare, le attività saranno concentrate nel primo biennio del presente Quadro strategico sui temi della fatturazione e misura [20.1], per poi essere estese successivamente estese a quello dei programmi e costi di investimento nelle reti [20.2]. Nello svolgimento delle citate attività, l'Autorità intende perseguire anche l'obiettivo di minimizzare gli oneri amministrativi per le imprese, acquisendo dagli operatori solo i dati e le informazioni ritenuti necessari, ulteriori rispetto a quelli già attualmente disponibili presso l'Autorità e anche attraverso il ricorso a campioni di imprese.

*OS21 - Sviluppo strumenti di enforcement complementari alle sanzioni: codificazione impegni, watch list e self reporting*

- Le sanzioni amministrativo-pecuniarie non sempre rappresentano la soluzione migliore per risolvere una certa violazione la cui gravità dipende da una serie di circostanze che vanno dall'evento casuale alla negligenza, dall'arbitraggio consapevole alla buona fede. L'*enforcement* deve essere pertanto accompagnato da strumenti che tengano conto non solo della gravità della violazione, ma anche della reiterazione dell'evento e dal grado di colpevolezza dell'agente. A questo scopo si prospetta l'introduzione di tre strumenti così articolati:
  - *Linee Guida* che illustrino i meccanismi procedurali per la predisposizione e la valutazione degli impegni, tenuto conto della casistica finora sedimentata, anche al fine di stimolare la presentazione di proposte di impegno sempre più efficaci da parte degli operatori [21.1];
  - il rafforzamento del meccanismo dell'autodenuncia (cosiddetto *self-reporting*) già contemplato nel *Regolamento Sanzioni e Impegni* dell'Autorità nell'ambito della quantificazione delle sanzioni applicabili (cfr. art. 27, comma 2 del *Regolamento Sanzioni e Impegni*), ad esempio collegando ad un'autodenuncia completa ed esaustiva la possibilità di accedere alla procedura semplificata prevista dallo stesso *Regolamento* [21.2];
  - una lista, pubblica o riservata (ma comunque accessibile), dei nominativi dei soggetti che sono incorsi più volte in determinate violazioni (cosiddetta *watch list*), prevedendo, con apposito intervento regolamentare, che la decorrenza di un certo periodo di tempo senza la commissione di ulteriori violazioni sanzionate implichi sia la cancellazione dalla lista che l'irrelevanza dei precedenti ai fini della quantificazione della sanzione (cfr. art. 27, comma 3, del *Regolamento Sanzioni e Impegni*) [21.3].

*OS22 – Sviluppo del sistema di verifica ed enforcement degli obblighi previsti dal REMIT*

- Ai sensi del Regolamento REMIT, l’Autorità dispone di nuovi poteri di indagine e di *enforcement*, finalizzati a garantire un’efficace vigilanza sul rispetto delle disposizioni dello stesso Regolamento. La legge n. 161/2014 (Europea 2013-bis) all’articolo 22, affianca ai tradizionali poteri di verifica e ispezione dell’Autorità nuovi poteri di indagine e di esecuzione, come ad esempio l’accesso ai tabulati telefonici e ai registri del traffico di dati, nonché la presentazione di istanze di sequestro o di confisca del prodotto o del profitto dell’illecito, ovvero di divieto dell’esercizio di un’attività professionale. All’Autorità sono attribuiti anche i poteri sanzionatori, con l’incarico di disciplinare i relativi procedimenti. A fronte di tali evoluzioni, l’Autorità dovrà sviluppare ed estendere le proprie attività di vigilanza e di *enforcement* nonché il perimetro delle collaborazioni con altre istituzioni nazionali (AGCM e Consob) ed internazionali (Acer e altri regolatori europei) e intende svolgere il proprio compito, come già realizzato con le scelte effettuate per l’anagrafica degli operatori richiesta dallo stesso Regolamento, privilegiando il coordinamento con le altre istituzioni e fornendo le informazioni già disponibili a livello nazionale, limitando ove possibile ulteriori adempimenti a carico delle imprese [22.1].

	Promozione della compliance regolatoria	2015		2016		2017		2018	
		S1	S2	S1	S2	S1	S2	S1	S2
<b>OS 20</b>	Indagini e monitoraggio servizi misura, fatturazione [20.1]								
	Indagini e monitoraggio costi investimento reti [20.2]								
<b>OS 21</b>	Sviluppo Linee guida impegni [21.1]								
	Rafforzamento degli strumenti di <i>self reporting</i> [21.2]								
	Predisposizione di una <i>watch list</i> [21.3]								
<b>OS 22</b>	Verifica e enforcement ai sensi di REMIT [22.1]	Attività continuativa							

### **4.3 Mitigazione della fuel poverty**

Da una recente indagine conoscitiva dell’Autorità è emerso che nel corso degli ultimi 5 anni oltre 2 milioni di famiglie italiane hanno almeno una volta ottenuto il cosiddetto *bonus sociale*, ma che molte di esse hanno successivamente deciso di non rinnovare la richiesta. L’indagine ha inoltre evidenziato che vi sono gruppi di cittadini che più di altri non hanno richiesto il *bonus* pur avendone titolo e che, quindi, per ridurre al minimo le barriere informative e burocratiche all’accesso siano opportune, da una parte,

una più generale promozione dell'informazione sul *bonus* e una semplificazione/automatizzazione delle procedure di accesso e, dall'altra, azioni più puntuali nei confronti di specifiche categorie di clienti. Emerge infine come opportuna anche una riflessione sull'adeguatezza economica del *bonus* in rapporto alla spesa per l'elettricità e il gas sostenuta da queste famiglie.

Il *Working Group on Vulnerable Consumers (WGVC)* della Commissione Europea indica come la condizione di "povertà energetica" può essere il risultato di una serie complessa di concause (le caratteristiche dei mercati dell'energia, la condizione degli individui, la condizione abitativa, le condizioni più generali di contesto economico e ambientale) che incidono sia sui consumi energetici che sui costi di acquisizione dell'energia e va, pertanto, contrastata con un portafoglio di misure che incidano sulle singole cause. In questo contesto, il meccanismo del *bonus*, come già avvenuto in altri Paesi, può essere integrato con altre misure di politica sociale.

La Linea strategica è articolata in 1 Obiettivo strategico:

*OS23 - Revisione e semplificazione del bonus elettricità e gas e sviluppo di altri strumenti ad integrazione delle politiche sociali orizzontali*

- Con la Segnalazione 273/2014/I/com l'Autorità ha proposto al Governo alcune misure per ampliare la platea dei possibili beneficiari dei *bonus* elettrico e gas e per rendere più incidente il beneficio. La revisione e semplificazione del *bonus* sociale per il settore elettrico e per quello del gas naturale sarà effettuata in coerenza con i seguiti, anche normativi, di tale Segnalazione e con gli esiti della revisione della struttura della tariffa di rete elettrica per i clienti domestici, resasi necessaria al fine di eliminare gli ostacoli di natura tariffaria all'efficienza energetica e alla gestione dei consumi di energia [23.1].
- Nel limite di competenza dell'Autorità, si prefigura la possibilità di attivare specifiche agevolazioni destinate ai soli clienti economicamente disagiati, atte a facilitare il pagamento delle bollette o a minimizzare i casi di distacco invernale, ma anche quella di promuovere interventi volti a migliorare l'efficienza energetica delle abitazioni attraverso progetti specifici a valere sul fondo sanzioni, e campagne di comunicazione locale [23.2].

Mitigazione della fuel poverty		2015		2016		2017		2018	
		S1	S2	S1	S2	S1	S2	S1	S2
<b>OS 23</b>	Revisione e semplificazione del <i>bonus</i> elettricità e gas [23.1]								
	Sviluppo di altri strumenti a integrazione delle politiche sociali orizzontali [23.2]	Attività continuativa							

## 5. LINEE STRATEGICHE E RELATIVI OBIETTIVI STRATEGICI IN MATERIA DI ACCOUNTABILITY, SEMPLIFICAZIONE E TRASPARENZA

Il *Piano Strategico Triennale 2012 – 2014* aveva individuato tra gli obiettivi strategici dell’Autorità la definizione di modalità innovative per aumentare il coinvolgimento degli *stakeholder* nel proprio processo decisionale e l’adozione di interventi di natura organizzativa volti a conseguire livelli sempre maggiori di efficienza (cosiddetta “*review gestionale*”).

*Accountability*, trasparenza, semplificazione ed efficienza rappresentano ancora oggi temi che, nella loro declinazione pratica, si integrano e si alimentano a vicenda. Anche prescindendo da specifici adempimenti di legge, essi sono sempre stati assunti su base volontaria dall’Autorità e sono quindi riconducibili al novero di funzioni innovative cui l’Autorità stessa attribuisce rilevanza strategica anche nel periodo a venire. Questi si sviluppano integrando la consultazione su specifici provvedimenti e filoni di provvedimenti, che l’Autorità ha avviato fin dal momento della costituzione per consentire la più ampia partecipazione nei procedimenti finalizzati all’assunzione dei provvedimenti regolatori, con l’obiettivo di conseguire sempre più elevati livelli di trasparenza e di semplificazione dell’azione regolatoria ed amministrativa stessa.

Tra le misure recentemente adottate, particolare rilevanza assume la revisione della modalità di svolgimento delle audizioni periodiche e speciali dell’Autorità che, assicurando la partecipazione degli *stakeholder* alla definizione e all’aggiornamento del *Piano Strategico* dell’Autorità, promuovono il contributo di questi ultimi non solo alla formazione di singoli provvedimenti o misure, ma anche all’individuazione della “*direzione di marcia*” dell’Autorità stessa.

Trasparenza, semplificazione e *accountability*, infine, non possono essere limitate alle pur fondamentali e imprescindibili attività con ricadute esterne, ma trovano un naturale terreno di crescita se inserite in un ambiente che orienta la propria attività avendo a riferimento anche un processo continuo di miglioramento dell’efficienza interna delle proprie procedure e metodi di lavoro, con una particolare attenzione al contenimento dei costi ed alla semplificazione delle procedure e degli adempimenti.

La Linea strategica è articolata in 2 Obiettivi strategici.

*OS 24 - Nuove misure di accountability in particolare verso gli stakeholder*

- Dovranno essere sviluppate iniziative volte ad accrescere l’*accountability* dell’Autorità nei confronti degli *stakeholder*, articolate su: il rendiconto circa la propria attività, l’informazione adeguata, la raccolta di pareri, opinioni e proposte, all’interno di un quadro normativo definito e basato sul principio di trasparenza e imparzialità dell’azione amministrativa [24].
- Andranno individuate nuove forme di coinvolgimento degli *stakeholder* nella definizione delle strategie e politiche regolatorie dell’Autorità, che integrino la tradizionale fase di ascolto con pratiche innovative di coinvolgimento nel processo

decisionale e di possibile integrazione dell'analisi di impatto della regolazione con gli elementi della consultazione, laddove compatibili. Andranno inoltre sviluppate iniziative e strumenti volti alla semplificazione e alla divulgazione dei provvedimenti/atti/posizioni dell'Autorità sulle diverse tematiche [24].

*OS 25 - Promozione di maggiori livelli di trasparenza, semplificazione ed efficienza*

- Dovrà essere data attuazione al Regolamento disciplinante gli obblighi di trasparenza, attraverso l'adozione delle misure previste nel *Piano Triennale per la Trasparenza e l'Integrità* già approvato dall'Autorità, e la sua integrazione con il *Piano per la prevenzione della corruzione* [25].
- Nella sito internet dell'Autorità dovranno essere pubblicate informazioni, dati e documentazione, nonché schede tecniche relative ai principali provvedimenti.
- Dovranno inoltre essere migliorate le procedure interne per la programmazione e la gestione dei flussi documentali Collegio/Struttura, affinando il raccordo tra gli strumenti di pianificazione strategica e gli obiettivi operativi della Struttura [25].
- Andranno individuate forme e strumenti di semplificazione regolatoria e/o amministrativa, anche in termini di divulgazione dei propri atti e provvedimenti, da realizzarsi con una serie di interventi mirati, individuati anche con il confronto con gli *stakeholder*, sia portando a compimento le iniziative pregresse che rinvenendone di nuove [25].
- Andrà migliorata la sicurezza informatica e dei relativi servizi, in un ottica di contenimento dei costi e di dematerializzazione dei flussi documentali interni /esterni. In linea con le previsioni legislative in materia, e in un'ottica di razionalizzazione, efficientamento e riduzione dei costi, andranno ricercate sistemazioni logistiche ottimali per la sede principale dell'Autorità in Milano e per il suo Ufficio di Roma, e realizzate forme di sinergia e collaborazione con le altre Autorità amministrative indipendenti, con particolare attenzione alla gestione comune di servizi strumentali [25].

	<b>Accountability, semplificazione e trasparenza</b>	2015		2016		2017		2018	
		S1	S2	S1	S2	S1	S2	S1	S2
<b>OS 24</b>	Nuove misure di accountability [24]	Attività continuativa							
<b>OS 25</b>	Maggiori livelli di trasparenza, semplificazione ed efficienza [25]	Attività continuativa							